

JUIZADO DE INSTRUÇÃO CRIMINAL: adoção para crimes de grande poder ofensivo, pelo menos*

JOSÉ ARNALDO DA FONSECA

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

Sumário: 1. Notas introdutórias - 2. Sistema tradicional exaurido - 3. Não exclusividade da polícia judiciária para investigação de crimes - 4. Juizado de Instrução restrito a certos crimes - 5. Vantagens e objetivo - 6. Manutenção das funções essenciais da polícia judiciária - 7. Não ruptura do sistema tradicional - 8. Conclusão.

1. Notas introdutórias

Há cerca de sessenta anos vigora o Código de Processo Penal e com ele o Inquérito Policial, que se mantém, ao longo desses anos, como processo preparatório da ação, sob duplo fundamento: a imensidão territorial brasileira a exigir a criação de tantas comarcas em remotos distritos do interior desaconselha o repúdio do sistema vigente, e adotar o Juizado de Instrução importaria limitar a função da autoridade policial a prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas. Essas as justificativas contidas na Exposição de Motivos do Estatuto Adjetivo Penal, no distante ano de 1941. A esses empecos, junta-se, dentre outros, atualmente, o agravamento progressivo e assustador do índice de criminalidade, mormente nos centros urbanos, a que o Juiz Instrutor, em número deficiente, não poderia atender.

2. Sistema tradicional exaurido

* Proposta apresentada no seminário Aspectos Penais em 500 anos, realizado em 23 e 24.3.2000, no auditório do Superior Tribunal de Justiça.

É indiscutível que a atividade da polícia judiciária, nos Inquéritos, tem prestado relevantes serviços à Justiça Pública. Investigações preliminares, tomadas de depoimentos, testemunhas do fato, logo após o crime, exames periciais, buscas, apreensões, prisão em flagrante etc. são elementos de valor inafastável para a prova da materialidade do crime e probabilidade da autoria, a instruírem a peça acusatória e, não infirmadas em juízo, a conduzirem à procedência da ação penal. Nada obstante, esse sistema tradicional de prévia colheita de indícios de provas e de provas já se exauriu e, nos moldes em que instituído, já se revelou, de há muito, sem vigor e ineficaz para investigar, em sua generalidade, todo o universo de crimes que se perpetram nas sociedades modernas. A realidade presente é esta: o alto grau de complexidade das atividades criminosas, desenvolvidas e solertemente organizadas, com sérias repercussões no interesse e na segurança do próprio Estado, está a reclamar procedimentos mais acurados e expeditos, que possam ao menos mitigar a proclamada impunidade dos criminosos, com acentuado reflexo na credibilidade do sistema judiciário.

Materialmente, e por falta de vontade e interesse dos poderes públicos, sabe-se, é impossível romper, de pronto e de todo, com o sistema tradicional, que, mantido em 1941, quando ainda inócuentes os tipos de crimes praticados atualmente, com sofisticação, característicos das classes dominantes, de grupos organizados, os chamados crimes de colarinho branco, repito, o sistema tradicional, pelas razões supra, não será abandonado, será mantido, mas para os crimes, digamos, também tradicionais, ou seja, os arrolados no Código Penal, coetâneo do Código de Processo Penal, mantenedor do Inquérito Policial.

3. Não exclusividade da polícia judiciária para investigação de crimes

Sugerir, indicar diretrizes para erradicar possíveis distorções com vistas a aprimorar os mecanismos de repressão à infração penal é

dever do Estado e dos cidadãos e, com maior razão, daqueles que operam o direito.

Por sua vez, já há por parte do legislador comum e constitucional tendência a repartir-se o encargo de investigar infrações penais e de proceder à instrução prévia a outro órgão que não a polícia judiciária. Sejam exemplos: inquérito judicial da falência, a lei que trata do crime organizado, no art. 3º, caput e parágrafos, diz que o juiz fará pessoalmente diligências quando envolver quebra de sigilo (Lei nº 9.613/98), os Juizados Especiais de Pequenas Causas e o inquérito civil público, esses últimos de extração constitucional. É verdade que o inquérito civil público é procedimento de atuação na órbita civil, não ostenta relevos processuais-penais. Nada obstante, reveste-se de caráter investigativo com adoção de diligências similares aos procedimentos penais inquisitoriais e podem servir de base a eventual ação penal.

4. Juizado de instrução restrito a certos crimes

Por conseguinte, com a experiência haurida em 23 anos de Ministério Público Federal e quatro na Magistratura, inscrevo-me entre aqueles que entendem haver necessidade premente de se proceder à modificação do atual modelo de apuração da responsabilidade penal. Não vejo como fazer-se, presentemente, a reformulação total. Todavia, nos limites que ora vamos propor, a título de debate, levando em conta a natureza do crime pelo maior poder ofensivo em função do objeto jurídico a proteger-se, objeto material e sujeito passivo, as consequências deletérias e nefastas, que a sua prática acarreta, de maior amplitude que o crime tradicional, quase sempre provocam gritante lesividade social, visível em seqüelas devastadoras, como elenca o ilustre Prof. Rodolfo Tigre Maia:

"a) a erosão da legitimidade dos mecanismos de representação democrática e da credibilidade dos representantes populares;

b) a impunidade dos criminosos poderosos, desagregadora de valores e geradora de descrença no sistema judicial;

c) a corrupção da Administração Pública e de seus servidores, reforçando no imaginário social a liderança dos foras-da-lei e o descrédito do aparelho de Estado;

d) a sonegação fiscal, retirando vultosos recursos tributários necessários à implementação de políticas públicas e, desta maneira, indiretamente, contribuindo no incremento das desigualdades sociais;

e) a possibilidade de desestruturação da economia nacional, sobretudo de países do terceiro mundo, sequiosos por investimentos externos e destituídos de uma legislação protetiva eficiente, quando tais capitais têm sua origem desvendada; e, ainda, na sua versão neoliberal mais perversa; e

f) a crise no sistema financeiro, quando por sua volatilidade esses ativos abandonam inopinadamente o país, na busca de maiores lucros ou por receio de medidas repressivas, desestabilizando o sistema e deixando atrás de si um rastro de quebras, desemprego e perdas de poupanças populares" (Tigre Maia, 1997, XIXI).¹

Nesse quadro temos os crimes contra: a) a ordem tributária; b) o Sistema Financeiro Nacional; c) a ordem econômica; d) a administração e o patrimônio públicos; e e) os praticados por organizações criminosas e os de lavagem de dinheiro.

"O crime institucionalizou-se e o combate ao crime precisa ser institucionalizado. Amplificado, multiplicado, convertido em experiência cotidiana. A luta contra a corrupção precisa ser despartidarizada, não é propriedade de nenhuma agremiação política ou poder público. É cruzada nacional (...)"²

E aqui vão uns dados: estudos recentemente realizados no Brasil e no exterior comprovam que os crimes de corrupção que provocam lesão ao erário, acarretam aumento de pobreza e agravam a desigualdade

¹ MAIA.. Rodolfo Tigre. Algumas reflexões sobre o crime organizado e a lavagem de dinheiro .AJURIS. p. 181-192. jul. 1999 Edição Especial. p 189.

² Alberto Dines Jornal do Brasil. 18.3.2000.

social. Os economistas Marcos Fernandes Gonçalves e Fernando Garcia, da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, calculam que uma redução de 10% na corrupção seria suficiente para acrescentar 50 bilhões ao nosso Produto Interno Bruto ao longo de 20 anos, vale dizer, dobraria a renda per capita do brasileiro. E mais, trabalhos da ONU e do FMI estimam que a corrupção pode reduzir o índice de crescimento de 1 a 0,5% ao ano e os investimentos, nos países corruptos, são 5% inferiores.³

Pelas especificidades e pelo alto grau de sofisticação das condutas delituosas que perpetram esses tipos de crimes, para os quais, no dizer de Rodolfo Tigre Maia: "além de uma regulação jurídica defeituosa, constata-se que as forças da ordem desempenham uma função repressiva insuficiente e mesmo condescendente"⁴ - repito, para repressão desses crimes é preciso, para além do tradicional inquérito policial, prestigiar um novo modelo de averiguação da responsabilidade criminal. É hora, portanto, de se adotar o Juizado de Instrução Criminal. Não para a generalidade dos crimes por sempre presentes o insuficiente número de juízes para a demanda progressiva da criminalidade e a imprevisibilidade de criação de novos cargos e de provê-los em número que atenda às civilizadas necessidades.

A sua adoção limitada aos tipos de crime acima referidos não oferece dificuldade no tocante à exigência, de plano, da alteração do quadro de magistrados. A dificuldade é o corporativismo.

Em que se assenta o Juizado de Instrução?'

Colhe-se em trabalho do ilustre Des. Álvaro Lazzarini, do TJ/SP, tenaz estudioso e adepto do tema:

³ Trabalho de Yone Simidzu. Correio Braziliense. 30 4 2000, p. 12.

⁴ MAIA. Rodolfo Tigre Dos crimes contra o sistema financeiro nacional anotação á lei federal n. 7. 492/86. São Paulo: Malleiros. 1996. 173 p. p. 11.

"O Juizado de Instrução, como já o dissera Vincenzo Manzini, tem por finalidade recolher e tomar em consideração a defesa do imputado e instruir juízo sobre a questão de ser ou não ser caso de mandá-lo a julgamento.

Essa instrução criminal prévia é, em geral, no dizer insuspeito de Hélié Faustin, o inquérito judicial destinado a descobrir todas as circunstâncias, reunir todos os documentos e provocar todas as medidas conservatórias necessárias, quer à segurança dos fatos incriminados, quer à segurança da ação da justiça. A instrução preliminar é uma instituição indispensável à justiça penal, sendo o seu primeiro benefício o de proteger o inculpação.⁵

Não é demais voltar a chamar o magistério do experiente Valentim Alves da Silva, que durante muitos anos foi Juiz Corregedor da Polícia Judiciária de São Paulo, quando salientou que o sistema atual de inquéritos policiais, além de tornar extraordinariamente demorada a ação da Justiça Penal, é excessivamente onerosa, a tornar inarredável a necessidade de duplas diligências para instrução do processo, com colheita de prova na Polícia e, depois, sua repetição em Juízo, já, agora, em condições desfavoráveis, dado o decurso do tempo entre o fato e a realização da prova."

E adiante, após reverberar a vantagem da adoção do Juizado de Instrução, conclui nesse mesmo sentido.

A adoção limitada a esses casos ou, por opção de política processual, estendida aos chamados crimes hediondos, vence a dificuldade reiterada por aqueles que sustentam a manutenção do atual sistema e não exige aumento do quadro de magistrados. Outros empecos há, mas provindos do corporativismo, do obscurantismo.

5. Vantagens e objetivo

Além das vantagens sublinhadas, tenha-se em vista que, nos crimes supra indicados, os elementos de prova, em regra, estão em poder de órgãos que compõem o Sistema Financeiro Nacional, o administrativo,

⁵ LAZZARINI, Álvaro. O papel da investigação e do sistema na prevenção do crime. Revista Forense, v. 90. n. 325. p. 3-13, jan./mar. 1994. p. 11.

o administrativo-fiscal que, no mais das vezes, recalcitram em fornecer os dados solicitados, mesmo com quebra dos sigilos bancário e fiscal, nos inquéritos policiais.

Com a atuação imediata do Juiz Instrutor, portanto, sob o crivo do contraditório e sob a presidência do magistrado processante, detendo poderes suficientes para ordenar as diligências necessárias e/ou requeridas, esses e outros entraves serão superados e, tornando-se judiciais todos os atos probatórios, afasta-se a duplicidade de formação da prova, atende-se ao princípio da economia processual e fortalece a ação repressiva. E diga-se, sempre com a presença e o concurso do Ministério Público, que não deve deter a atribuição da direção da instrução preliminar para não quebrar o princípio da separação de funções.

6. Manutenção das funções essenciais da polícia judiciária

Isso, contudo, não importa desprestigiar a ação da polícia, que continuará a cumprir as suas finalidades essenciais de vigilância, prevenção, manutenção da ordem e auxílio à Justiça, mantida a "função investigatória" que lhe é inerente, posta em harmonia e legalizada pela co-participação do juiz, do Ministério Público e da defesa.

7. Não ruptura do sistema tradicional

Quando da instituição do Juizado Especial Criminal para julgar infrações penais de menor potencial ofensivo, em que se via ruptura do sistema conservador, observou o Des. Sidnei Agostini Benetti, do TJSP:

"O conceito de um sistema bem mostra a idéia de um todo, e um todo congruente em si. Esse sistema é como que um microssistema, integrando um outro sistema jurisdicional, que é o sistema tradicional de legislação do serviço público de Justiça. Assim, trata-se de alguma coisa que se fecha em princípios e postulados próprios. Abre-se uma brecha na atividade de serviço da justiça tradicional, e se transfere para um novo organismo, que compõe esse sistema no

organismo jurisdicional geral, a competência para conhecer e julgar determinados tipos penais."⁶

Com efeito, não se dará quebra do sistema, mas exclusão dele, nos tipos de crimes mencionados, consubstanciando uma nova jurisdição de competência especial, integrada no Poder Judiciário, por política de processo penal, tendente a imprimir maior eficiência e agilidade da própria Justiça. O Delegado de Polícia (RJ), Dr. Heraldo Gomes, assevera que: "instituir um sistema de coleta e produção de prova criminal, através do Juizado de instrução, resulta nas seguintes vantagens:

- evita os atos burocráticos praticados no inquérito policial;
- acaba com a necessidade de repetição, na Justiça, da prova testemunhal;
- acelera o andamento da apuração, reduzindo o tempo decorrido entre a data do fato e o julgamento do caso;
- dificulta arranjos para obter impunidade, confere maior autenticidade aos atos de Polícia Judiciária, pela valorização da investigação policial;
- inibe a manipulação de testemunhas e vítimas, pelo imediato e único relato feito ao magistrado livre de possível coação;
- representa evolução democrática na repressão criminal, pela garantia do contraditório e da ampla defesa, em plena sintonia com os países desenvolvidos".⁷

No direito comparado, a maioria das legislações ocidentais não consagra o inquérito policial, que é adotado em poucos países, de pequena ou nenhuma tradição jurídica, como os países africanos.

8. Conclusão

⁶ Escola Nacional de Magistrados "Simpósio em Belo Horizonte em 28.10.1995" CABRAL NETTO. Joaquim Instituições de processo penal Belo Horizonte : Del Rey. 1997 515p. p. 473

⁷ GOMES, Heraldo. Considerações sobre juizado de instrução e inquérito policial Revista de Direito da Defensoria Pública, v. 6, n. 8, p. 70-72. 1994. p. 71.

Em meio a esse quadro de crimes com grandeza macroscópica, crescente em quantidade e em qualidade, para cuja investigação prévia é reclamada a participação direta de outros órgãos, que não a polícia judiciária (Receita Federal, Banco Central, outros órgãos governamentais, estabelecimentos bancários nacionais e estrangeiros) convém impor-se atuação imediata do juiz e do Ministério Público. Não é transformar o juiz em investigador, mas retirá-lo da condição de mero espectador, de modo, também, que fique afastada a preocupação da Professora Ada Pellegrini Grinover, de se retornar ao juiz-inquisidor do modelo antigo. Não é o caso. O novo modelo, mitigado, dentre outras vantagens, trará as de evitar duplicidade de colheita de elementos probatórios, prestigiando o princípio da economia e da celeridade processual, as excessivas delongas e sobretudo a de fortalecer a ação repressiva, como acelerar a **persecutio criminis** em benefício da imagem da Justiça.

Materialmente e por opção de política jurídico-instrumental, não sendo possível adotar-se o Juizado de Instrução plenamente, que, pelo menos, se adote em relação aos crimes cuja valoração dos bens e interesses jurídicos a tutelar seja hierarquizada em razão da maior lesividade social, um novo modelo, de tal forma que se possa vislumbrar, na proposta, simetria com os postulados fixados na Constituição Federal (art. 5º, incisos I, XII, XLIX, LXI, LXII e LXVI), porquanto consulta, na fala do insigne Prof. Mário Bulhões Pedreira: "os interesses da defesa social fortalecem as garantias individuais e melhor atendem à função do juiz no direito criminal moderno".